

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. wobec problemu ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego. Demokratyczne państwo prawne, czy prawo uchwalane w interesie partyjnym?

Wstęp

We współczesnych demokracjach próżno szukać przykładów, gdzie wyborom można odmówić demokratycznych zasad. Wybory cenzusowe, głosowanie w kuriach, brak tajności wreszcie wyborcze fałszerstwa to już historia, przed którą zabezpieczają nas zarówno normy prawa europejskiego, jak i krajowego.

Jedyną w zasadzie kwestią sporną, która może mieć ogromny wpływ na wynik wyborów, a bardzo często brak jej regulacji konstytucyjnej (lub jeśli już taka się pojawia, to można ją rozumieć wieloznacznie), jest sposób przeliczania głosów na mandaty.

W Polsce pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. ustawy, które regulowały podział głosów na mandaty traktowano bardzo instrumentalnie. Ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego doczekały się wielu zmian i tylko nieliczne z nich miały na celu dobro publiczne, większość zaś za swój główny cel stawiała ochronę interesów partii aktualnie rządzących, a w praktyce tracących już społeczne poparcie.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja w swym art. 2 wiąże bezpośrednio demokratyczny charakter ustroju z rządami prawa, a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego z teŹże zasady stworzyło cały system warunków potrzebnych do tego, by normy stanowione przez ustawodawcę były zgodne z ustawą zasadniczą. Do tychŹże standardów zaliczyć można m.in.: jasność procedur stanowienia prawa i ich dochowywanie w procesie ustawodawczym, pewność prawa, zrozumiałość i jednoznaczność sformułowań oraz dochowanie odpowiedniej *vacatio legis*.

W swej pracy podjąłem się właśnie zbadania relacji, jakie zachodziły między prawem wyborczym (a w ujęciu ściślejszym sposobem przeliczania głosów na mandaty) a zasadami zawartymi w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Problem postanowiłem rozważyć w sposób chronologiczny, akcentując również teleologię unormowań sprzed wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej.

I. Podstawy konstytucyjne i ustawowe prawa wyborczego do Sejmu i Senatu RP w latach 1989–1997

Podstawą konstytucyjną polskiego prawa wyborczego przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. były: zmieniona Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. oraz Mała Konstytucja z 1992 r.

W trakcie obrad Okrągłego Stołu, Konstytucję PRL zmieniono 7 kwietnia 1989 r., wprowadzając w polskim ustroju dwie nowe instytucje: Prezydenta i Senat. Zmiana ta jednak nie uwzględniała sposobu przeliczania głosów na mandaty w wyborach do Sejmu i Senatu, całościową regulację tychże pozostawiając ordynacji wyborczej, która została *de facto* uchwalona tego samego dnia. Warto przypomnieć, iż już Konstytucja PRL¹ w swej pierwotnej wersji w art. 80 stanowiła, iż wybory do Sejmu PRL i rad narodowych są: powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym, co przy braku pluralizmu politycznego² oznaczało faktyczny brak wolności głosowania i kandydowania do organów przedstawicielskich.

W wyborach do Senatu I kadencji nie można było mówić o równości materialnej głosowania. Brak jednolitej normy przedstawicielstwa, województwo jako okręg (przy podziale na 49 województw), z dodatkowym mandatem dla województwa katowickiego i stołecznego warszawskiego, miały duży wpływ na zmniejszenie reprezentatywności tego organu. By zostać wybranym na senatora potrzebna była większość bezwzględna otrzymanych głosów w stosunku do wszystkich oddanych głosów, toteż w kilku przypadkach potrzebna była druga tura. Procedury wyboru senatorów przypominały te, które obowiązują w V Republice Francuskiej³ w wyborach do Zgromadzenia Narodowego; system ten należy zaliczyć do systemu większościowego podziału głosów na mandaty.

Według ordynacji wyborczej⁴ do Sejmu PRL X Kadencji w 1989 r. obowiązywała lista krajowa, z której nie mogło zostać wybranych więcej niż 10% ogólnej liczby posłów. Podobnie jak w wyborach do Senatu, by zostać wybranym konieczne było uzyskanie ponad połowy ważnie oddanych głosów w danym okręgu wyborczym. Jeśli tenże wymóg nie został spełniony, to dwa tygodnie później odbywała się kolejna tura głosowania, w której wybierano spośród dwóch kandydatów, którzy otrzymali najlepszy wynik w I turze głosowania.

Już w pierwszych wyborach po obradach Okrągłego Stołu brak było w sposobie podziału głosów na mandaty myślenia *pro publico bono*, a dominowały interesy strony komunistycznej, która chciała wybrać Sejm w taki sposób, by zachować maksymalny wpływ na władzę. O ile wówczas można taki sposób wyborów tłumaczyć historyczną koniecznością, to już o kolejnych zmianach w prawie wyborczym trudno mówić w takich kategoriach. System większościowy z dwuturowością nie został tak naprawdę wypróbowany na gruncie polskim, gdyż strona solidarnościowa w pierwszej turze

¹ Konstytucja PRL z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.).

² A. Kulig [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo Konstytucyjne RP*, Warszawa 2005, s. 182.

³ W. Skrzydło [w:] S. Grabowska, K. Składowski, *Prawo wyborcze do parlamentu...*, Kraków 2006, s. 25.

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji na lata 1989–1993 (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

zdobyła w wyborach do Sejmu 160 na 161 mandatów⁵, a w wyborach do Senatu 92 na 100⁶. Trudno się więc dziwić, iż między szacunkową frekwencją w pierwszej (65,7%), a frekwencją w drugiej turze wyborów (25%) występuje aż 40% różnica, stąd nie sposób stwierdzić, czy przy zastosowaniu tego typu ordynacji większościowej frekwencja byłaby wyższa lub niższa, tym bardziej iż rok 1989 ma pewne cechy specyficzne były to wszak pierwsze w pełni wolne wybory do Senatu i w 35% do Sejmu w praktyce od 1928 r., gdyż wyborom z lat 1930⁷ i 1935⁸ trudno zdaniem historyków przypisać atrybut wyborów w pełni wolnych.

9 marca 1991 r. Sejm postanowił, że wybory parlamentarne odbędą się na jesieni 1991 r., dwa lata przed ustawowym terminem. W tym czasie posłowie ugrupowań solidarnościowych zdążyli się już kilkanaście razy podzielić, więc ordynacja większościowa przestała być im na rękę⁹. Utrzymano ją tylko w wyborach do Senatu¹⁰, likwidując zarazem wymaganą większość oddanych głosów na wybranego senatora i ewentualną dwuturowość, odtąd obowiązywała jedna tura i wystarczała zwykła większość głosów. Podział mandatów na poszczególne województwa pozostał bez zmian, więc nadal wybory pod względem materialnym nie były równe.

Tryb wyborów do Sejmu także ustalała napisana od nowa ordynacja wyborcza¹¹. Utrzymano w niej listę krajową, zwiększając ją z maksymalnie 10% mandatów do określonej liczby wynoszącej 69 mandatów oraz wprowadzono niezapisaną w Konstytucji zasadę proporcjonalności. Wprowadzono także jednolitą normę przedstawicielstwa dzieląc ogólną liczbę mieszkańców Polski przez 391, co było krokiem stanowiącym postęp w porównaniu z wcześniejszym ustalaniem rozdziału mandatów przez Radę Państwa w specjalnym zarządzeniu w ramach ordynacji wyborczej. Wówczas także na mocy art. 75 ordynacji wprowadzono możliwość blokowania list kandydatów, brak było również progu wyborczego. Sam sposób przeliczania głosów był w dużym stopniu podobny do systemu Hare-Niemeyera¹² z zastosowaniem metody największej reszty. By dana lista ogólnopolska (krajowa) brała udział w podziale mandatów musiała zdobyć bądź 5% mandatów w skali kraju, bądź uzyskać mandaty w co najmniej 5 okręgach wyborczych. Podział mandatów wśród list krajowych odbywał się na podstawie zmodyfikowanego systemu St. Lague'a¹³ z zastosowaniem dzielnika 1.4 zamiast 1.

Co ciekawe 28 maja 1993 r. wraz z uchwaleniem wotum nieufności dla rządu Han-ny Suchockiej uchwalona została również kolejna już nowa ordynacja wyborcza do Sejmu¹⁴. Wprowadzała ona po raz pierwszy w historii III RP progi wyborcze, odpowiednio 5% dla ogólnopolskich list kandydatów i 8% dla list koalicyjnych. Zachowano listę krajową, podwyższając próg potrzebny do brania udziału w podziale mandatów z

⁵ Obwieszczenie PKW z dnia 8 czerwca 1989 r. (M.P. Nr 21, poz. 149).

⁶ Obwieszczenie PKW z dnia 8 czerwca 1989 r. (M.P. Nr 21, poz. 150).

⁷ T. Nałęcz [w:] J. Tazbir, *Polska na przestrzeni wieków*, Warszawa 2006, s. 586.

⁸ M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998, s. 507.

⁹ W. Roszkowski, *Najnowsza historia Polski 1980–2002*, Warszawa 2003, s. 142.

¹⁰ Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu RP (Dz.U. Nr 58, poz. 246).

¹¹ Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. Nr 59, poz. 252).

¹² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 378.

¹³ *Ibidem*, s. 380.

¹⁴ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. Nr 45, poz. 205).

teższe listy do 7%. W wyborach w 1993 r. zastosowano metodę d'Hondta¹⁵ w odniesieniu zarówno do okręgowych list kandydatów, jak i list krajowych. Lista okręgów wzrosła z 37 do 52, więc w okręgach wybierano mniej posłów, co dodatkowo zmniejszało szanse partii mniej popularnych.

Na zmianę najwyraźniej nie była przygotowana sejmowa prawica, która przez swoje podziały pomnożyła się kilkakrotnie i w efekcie około 35% głosów oddanych przez wyborców nie miało swojego przełożenia na skład osobowy Sejmu¹⁶, który co ważne uchwalił obecnie obowiązującą ustawę zasadniczą. Od uchwalenia nowej ordynacji do wyborów minęły cztery miesiące, czas jak się okazało niewystarczający dla niektórych partii.

Jeszcze przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, ale już po jej uchwaleniu i przyjęciu w referendum ogólnokrajowym, odbyły się kolejne wybory do Sejmu i Senatu RP. Co warto uwagi, były to pierwsze wybory od ośmiu lat, które odbyły się według takich samych reguł jak poprzednie.

Przed uchwaleniem obowiązującej Konstytucji RP zostały sprawdzone w praktyce liczne sposoby przeliczania głosów na mandaty. Jej twórcy mieli więc potrzebną wiedzę co do możliwie najlepszego uregulowania tej kwestii w ustawie zasadniczej. Ograniczono się jednak do zapisania ogólnych zasad prawa wyborczego, przemilczając w szczegółach sposób przeliczania głosów na mandaty, jak również pozostawiając – z wyjątkiem czasu stanu nadzwyczajnego – zmiany naczelnych zasad prawa wyborczego do decyzji posłów i senatorów.

II. Zasady wyborcze zawarte w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. w zastosowaniu w wyborach do obu Izb Parlamentu w latach 1997–2007

Twórcy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. postanowili odróżnić sposób wybierania posłów i senatorów. Sejm jako organ liczący 460 członków wybierany jest w pięcioprzymiotnikowych wyborach (bezpośrednich, tajnych, powszechnych, równych i proporcjonalnych). Szczególne miejsce w oczach polityków zawsze zajmowały dwa ostatnie przymiotniki, które determinowały ich myślenie głównie w kierunku zwiększenia liczby posłów swojego ugrupowania w Sejmie RP.

O ile równość głosów dzięki zastosowaniu jednolitej normy przedstawicielstwa na podstawie ogólnej liczby mieszkańców i liczebności Sejmu nie budzi wątpliwości i nie znajduje unormowań w projektach ewentualnej zmiany ordynacji, to już proporcjonalność daje dla tego typu pomysłów duże pole manewrów.

Współcześnie w prawie wyborczym można doszukać się około 300 wariantów¹⁷ systemu wyborczego. Co oczywiste *gros* z nich wiąże się w sposób pośredni bądź bezpośredni z pojęciem proporcjonalności.

Obecny sposób przeliczania głosów na mandaty w okręgach jest oparty na systemie opracowanym przez belgijskiego matematyka Victora d'Hondta, polegającym na dzieleniu ogólnej liczby głosów zdobytych przez daną listę kandydatów w okręgu przez

¹⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, *op.cit.*, s. 379.

¹⁶ J. Karpiński, *Trzecia niepodległość*, Warszawa 2003, s. 175

¹⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, *op.cit.*, s. 372.

kolejne liczby naturalne (1, 2, 3 itd.) i otrzymywaniu ilorazów. Mandaty w opisywanym systemie zdobywają te listy, których ilorazy są kolejno najwyższe, np. w okręgu, w którym wybiera się siedmiu posłów mandat przysługuje siedmiu najwyższym ilorazom. Gdy danej liście przykładowo przysługują dwa najwyższe ilorazy, to wówczas posłami zostają dwaj kandydaci, o najwyższej liczbie głosów zdobytych w ramach listy.

Określenie proporcjonalności wyborów daje duże możliwości manewru. Zdaniem profesora P. Winczorka¹⁸ nie jest jednak możliwe wprowadzenie występującego np. w Niemczech systemu mieszanego bez zmiany obowiązującej ustawy zasadniczej (połączenia proporcjonalności w podziale mandatów z okręgami jednomandatowymi – większościowymi). Stoi on na stanowisku, iż kontynuując ten sposób rozumowania równie dobrze z zasady bezpośredniości wyborów ustawodawca może stworzyć system wyborczy, w którym wybory części posłów będą dokonywane przez województwa, a inne przez obywateli w drodze głosowania.

Co ciekawe, tym problemem zajmował się Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech i uznał, iż wprowadzenie okręgów jednomandatowych obok mandatów przyznawanych w wyborach proporcjonalnych jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Pogląd ten podziela B. Banaszak, który go uzasadnia idąc za uzasadnieniem niemieckiego Trybunału w następujący sposób: „Należy zaznaczyć, że zasada proporcjonalności nie ma charakteru «absolutnego» i może być ograniczona, gdy w grę wchodzi inne wartości, ważne ze społecznego i ustrojowego punktu widzenia”¹⁹. Wśród wspomnianych wartości wymienić można przykładowo wymagany próg wyborczy, który bądź co bądź zmniejsza proporcjonalność, np. w sytuacji gdy jedna lista kandydatów otrzymuje poparcie rządu 5,4%, a druga 4,5%, co w praktyce oznacza, iż pierwsza z nich zdobywa około 20 mandatów, a druga zero.

Trybunał Konstytucyjny nie orzekł w sprawie zgodności z Konstytucją zapisów dotyczących tzw. list krajowych, które w praktyce oznaczały, iż posłem na Sejm mogła zostać osoba, która nie uzyskała ani jednego głosu od wyborców. Wniosek grupy posłów dotyczący sprzeczności artykułów ordynacji wyborczej do Sejmu z 1993 r. odnośnie do progów dla list krajowych i kandydujących komitetów wyborczych oraz liczebności posłów wybieranych w okręgach od 3 do 17-mandatowych z konstytucyjnymi zasadami równości i proporcjonalności wyborów (czyli *de facto* kwestii spornych w doktrynie) nie doczekał się rozstrzygnięcia²⁰, ponieważ TK zajął się nim 4 czerwca 2001 r., a 16 maja tegoż roku wszedł w życie nowy tekst ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu i zgodnie z ustawą o Trybunale Konstytucyjnym²¹ nie mógł on orzekać w sprawie przepisów, które utraciły moc obowiązującą, z wyjątkiem orzeczeń, które uzna za konieczne z uwagi na ochronę konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny nie wydał takiego orzeczenia i stąd kwestia ta do dziś pozostaje sporna.

Autorzy wniosku w swojej argumentacji powołali się na metodę mniejszych kwadratów (*least-square index* – *L-S index*), za pomocą której zwykło się obliczać dysproporcjonalność ciał ustawodawczych wybieranych w wyborach proporcjonalnych o

¹⁸ P. Winczorek, *Polska pod rządami Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2006, s. 18.

¹⁹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, *op.cit.*, s. 371.

²⁰ Postanowienie TK z 4 czerwca 2001 r., K 17/01.

²¹ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

różnej wielkości okręgów wyborczych. Obliczony przez wnioskodawców *L-S index* dla wyników wyborów do Sejmu w 1993 r. wyniósł 15,8%, natomiast dla wyborów do Sejmu w 1997 r. wyniósł – 9,8%. Standardowy wskaźnik dysproporcji winien się wahać zdaniem ekspertów w granicach 0,7–4,5%.

Należy wspomnieć, iż autorzy obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej²² postanowili zwiększyć minimalną liczbę posłów wybieranych w danym okręgu, co należy policzyć na korzyść równości materialnej głosowania i proporcjonalności, bowiem im mniejsza liczba posłów wybieranych w danym okręgu, tym mniejsza proporcjonalność wyników głosowania. Obecnie w danym okręgu wyborczym można wybrać minimalnie 7 posłów, a praktyka pokazuje, że maksymalnie wybiera się 19 posłów. Ujemność tego typu regulacji można wykazać na przykładzie wyników głosowania w okręgu nowosądeckim (nr 14) podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w kilku wariantach liczby wybieranych z niego posłów.

Tabela 1. Wpływ liczby wybieranych posłów w danym okręgu wyborczym na proporcjonalność i równość materialną głosowania

Lista partyjna (procent głosów)	System d'Hondta przy 9 mandatach	System d'Hondta przy 6 mandatach	System d'Hondta przy 3 mandatach
PiS (37,17%)	4 (44,4% mandatów)	3 (50% mandatów)	2 (66,6% mandatów)
PO (21,92%)	2 (22,2% mandatów)	2 (33,3% mandatów)	1 (33,3% mandatów)
LPR (12,69%)	1 (11,1% mandatów)	1 (16,6% mandatów)	0
Samoobrona (8,48%)	1 (11,1% mandatów)	0	0
PSL (8,02%)	1 (11,1% mandatów)	0	0
SLD (6,00%)	0	0	0

Opracowanie własne na podstawie danych na stronie www.pkw.gov.pl

Pewnym paradoksem jest, iż artykuł 123 ust. 1 Konstytucji RP²³ zakazuje Radzie Ministrów, uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy dotyczącego sposobu wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego za pilny i korzystania z pewnych udogodnień w procesie legislacyjnym, nie regulując jednocześnie w żaden sposób możliwości zmiany ordynacji wyborczych przez samych posłów. Brak tego typu regulacji występuje również w regulaminie Sejmu²⁴ oraz w regulaminie Senatu²⁵. Gdy brak jest konkretnych przepisów, pojawia się również trudność przed

²² Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

²³ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

²⁴ Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (M.P. Nr 23, poz. 398).

²⁵ Uchwała Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. Nr 54, poz. 741).

TK w wykazaniu złamania zasad demokratycznego państwa prawnego w przypadku zaskarżenia danej zmiany ze względu na jej niekonstytucyjność. Ponieważ ustawy w polskim porządku prawnym bywają uchwalane w najrozmaitszym tempie, to w przypadku braku szczegółowych przepisów brak jest również podstaw do stwierdzenia niedochowania wymaganych standardów, które nakazywałyby wspomniana zasada konstytucyjna.

Brak regulacji konstytucyjnej dotyczącej zmiany ordynacji wyborczej tuż przed wyborami, bądź nawet w ciągu roku przed nimi, gdy główne preferencje wyborcze są już dobrze widoczne, niejednokrotnie prowadził do sytuacji, w której partia posiadająca większość w Sejmie, a osiągająca słabe wyniki w sondażach, chciała zmienić ordynację wyborczą w swoim partykularnym interesie.

Jak wcześniej wykazano, nie brak było już takich działań przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Należy dodać, iż możliwość zmiany ordynacji wyborczej praktycznie w każdej chwili nie służy, moim zdaniem, poczuciu odpowiedzialności za władzę samych rządzących, którzy mogą zawsze w świadomości posiadać przeświadczenie, że ocena swoich nieudolnych rządów wyrażona przez wyborców może być w pewnym stopniu poprawiona przez tzw. „zmianę reguł w trakcie gry”.

Tak było przed wyborami w 2001 r., zmiany nastąpiły w 2002 r. i podobne apetyty miał ponownie SLD w 2005 r., a dziś coraz głośniejsze mówi się o nich w kontekście aneksu do umowy koalicyjnej między PiS, Samoobroną i LPR. Czy aby jednak wspomniane zmiany zawsze przynosiły zyski ich autorom?

12 kwietnia 2001 r.²⁶ uchwalono ordynację wyborczą, w której obowiązywał system przeliczania głosów na mandaty oparty na proporcji ze zmodyfikowanym pierwszym dzielnikiem 1,4 – system St. Lague’a. Za plus nowej regulacji wyborczej należy uznać zniesienie listy krajowej i zwiększenie tym samym kontroli wyborców nad składem Sejmu. Niemożliwym stało się, by posłami zostawały osoby niecieszące się jakimkolwiek poparciem wśród wyborców w danym okręgu.

Można pokusić się o tezę, iż uchwalenie nowej ordynacji wyborczej było swoistym dopełnieniem pozostałych decyzji politycznych AWS i UW. Dziennik „Rzeczpospolita” wymieniał następujące elementy tegoż porozumienia: wybór prezesów Narodowego Banku Polskiego oraz Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz jednego sędziego Trybunału Konstytucyjnego²⁷.

Należy również dodać, iż właśnie od tamtego roku jedna ustawa reguluje zarówno wybory do Sejmu, jak i do Senatu. W wyborach do Senatu posłowie poszli w kierunku większej równości materialnej głosowania zwiększając maksymalną liczbę wybieranych senatorów w danym okręgu do czterech i likwidując podział na dawne województwa – okręgi wyborcze. Odtąd okręg nie mógł naruszać granic powiatów i ordynacja ogólnie unormowała liczbę wybieranych senatorów w poszczególnych województwach, lecz już w podziale tej liczby na poszczególne okręgi. W ramach województwa zastosowanie miała mieć jednolita wojewódzka norma przedstawicielska²⁸.

²⁶ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

²⁷ B. Waszkielewicz, F. Gawryś, *Jak Unia z Akcją*, Rzeczpospolita z 2001 r., nr 9.

²⁸ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP (Dz.U. Nr 46, poz. 499).

Można złośliwie skomentować, że zapomniano wówczas o likwidacji progów wyborczych, co, jak pokazała przyszłość, nie zaszkodziłoby obu partiom. Ostatecznie głosami AWS, UW i PSL uchwalono nową ordynację wyborczą²⁹.

Wspomnianą ordynację Sejm postanowił zmienić 26 lipca 2002 r. Zastąpiono metodę przeliczania głosów na mandaty z St. Lague'a na d'Hondta, co miało ścisły związek z tym, iż SLD-UP przy wspomnianej metodzie mógłby w wybranym niespełna rok wcześniej Sejmie liczyć według obliczeń B. Banaszaka³⁰ na 245 mandatów zamiast 216 przy zastosowaniu poprzedniej metody przeliczania głosów na mandaty. Zbyt dużą dalekowzrocznością posłowie SLD-UP się nie wykazali, choć żał z powodu niespełnienia marzeń o samodzielnym rządzeniu na pewno pozostał.

Od wyborów w 2005 r. obowiązuje w Polsce system przeliczania głosów metodą d'Hondta (wprowadzony przez poprawkę do ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu ustawą z dnia 26 lipca 2002 r.). Także z nią nie obyło się bez kontrowersji, kiedy to posłowie SLD na kilka miesięcy przed wyborami w 2005 r. zdecydowali o wniesieniu do łaski marszałkowskiej projektu zmiany sposobu przeliczania głosów z d'Hondta na St. Lague'a³¹. Propozycja o tyle zuchwała, że przez tych samych posłów w 2002 r. został przegłosowany inny sposób przeliczania głosów na mandaty. Co ciekawe, przegłosowana wówczas propozycja nie miała szansy zostać wypróbowana w praktyce. Od pomysłu ostatecznie posłowie odeszli, na co na pewno miała wpływ zapowiedź *veta* ze strony Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i sprzeciw ówczesnego Marszałka Sejmu Włodzimierza Cimoszewicza³².

Również na przełomie sierpnia i września 2006 r. nie brak było pomysłów zmian w prawie wyborczym. Tuż po zerwaniu koalicji między PiS a Samoobroną, PiS zgłosiło bardzo oryginalny pomysł, który miał zwycięzcy automatycznie dawać większość w Sejmie, bez względu na procent głosów, który dana lista osiągnęła w skali kraju³³. W tym wypadku z całą pewnością należy stwierdzić, że aby tego dokonać konieczna byłaby zmiana Konstytucji.

Ostatni przykład partykularyzmu w dziedzinie zmian w prawie wyborczym odnotowano pod koniec czerwca 2007 r.³⁴, kiedy to w trakcie negocjacji aneksu do umowy koalicyjnej koalicja rządząca ustaliła, iż będzie dążyć do obniżenia obecnie obowiązującego progu wyborczego i wprowadzenia możliwości blokowania list. Czy we wspomnianych zmianach chodziło kiedykolwiek o coś więcej niż tylko o interes partyjny? Poza celem uczciwie przeprowadzonych wyborów, sprawnej organizacji głosowania, możliwości odwołania się od ich wyników i jasności reguł ordynacja wyborcza powinna również dążyć do tego, by frekwencja wyborcza była możliwie najwyższa, można rzec, że winna obywateli wręcz zachęcać do głosowania, czy tak się stało w Polsce? Za odpowiedź na to pytanie i zakończenie tego rozdziału posłuży tabela 2.

²⁹ J. Karpiński, *Trzecia niepodległość*, Warszawa 2001, s. 243.

³⁰ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 383.

³¹ E. Olczyk, *Duże partie przegrały ten bój*, Rzeczpospolita z dnia 20 maja 2005 r.

³² S. Gebethner, *Co trzeba zmienić, a czego nie można*, Rzeczpospolita z dnia 9 czerwca 2005 r.

³³ <http://www.wprost.pl/ar/?O=95343>

³⁴ *Koalicja chce też rządzić po następnych wyborach*, Rzeczpospolita z dnia 30 czerwca 2007 r.

Tabela 2. Frekwencja w wyborach do Sejmu w latach 1991–2005

1991	System Hare'a-Niemeyera (z listą krajową)	43,20%
1993	System d'Hondta (z listą krajową)	52,13%
1997	System d'Hondta (z listą krajową)	47,93%
2001	System St. Lague	46,29%
2005	System d'Hondta	40,57%

Dane o frekwencji za: Państwową Komisją Wyborczą

III. Co niszczy Samorząd? Prawo wyborcze do Samorządu Terytorialnego po 1997 r.

Konstytucja RP pozostawiła ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw określenie sposobu przeliczania głosów na mandaty w wyborach samorządowych. Określiła jedynie, iż mają to być wybory: powszechne, równe, bezpośrednie i przeprowadzone w głosowaniu tajnym.

Faktem jest, iż w momencie uchwalania ustawy zasadniczej nie istniał trójstopniowy samorząd terytorialny, więc pozostawienie tu swobody miało zapewne na celu umożliwienie twórcom reformy administracyjnej dopasowanie przepisów ordynacji i ustaw do Konstytucji.

Parlamentarzyści w 1998 r. zdecydowali, iż jedynie w gminach do 20 tys. mieszkańców obowiązywać będzie większościowy i wielomandatowy system wyborczy, bez progu wyborczego dla komitetów wyborczych. W każdej gminie o większej liczbie mieszkańców, powiecie oraz województwie obowiązuje proporcjonalna ordynacja wyborcza z progiem wyborczym wynoszącym 5% w skali całej jednostki samorządu terytorialnego³⁵.

W powyższy sposób ustawodawca skutecznie zamknął drogę np. do samorządu powiatowego tzw. lokalnym autorytetom, ludziom o ugruntowanej pozycji, którzy niekoniecznie chcą wspierać swoim imieniem i nazwiskiem lokalny komitet bądź partię polityczną, często już zamieszaną w lokalne układy. Patrząc na zeszłoroczną ekspansję niektórych partii politycznych w samorządy widać wyraźnie, iż Konstytucja z 1997 r. nie zapobiegła dostatecznie upartyjnieniu samorządów. Czy wybory do powiatu liczącego np. 60 tys. mieszkańców koniecznie muszą przypominać te do Sejmu i Senatu? Komu i czemu tak naprawdę służy próg wyborczy? Kłopoty niektórych powiatów i województw z wyłonieniem swoich starostów i zarządów świadczą, iż wspomniane przepisy nie muszą oznaczać lokalnej stabilizacji. Czy nie lepszym rozwiązaniem byłaby większościowa ordynacja wyborcza wzorowana na tej w gminach do 20 tys. mieszkańców i bezpośredni wybór starostów?

Kwestią, która może również nurtować jest możliwość, przy obowiązywaniu proporcjonalnego sposobu przeliczania głosów na mandaty, zgłaszania dwa razy większej

³⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, (Dz.U. Nr 95, poz. 602).

liczby kandydatów do rad powiatów od rzeczywistej liczby mandatów, które mogą uzyskać kandydaci. Tego typu regulacja niesie za sobą w samorządach zbyt często niedobre skutki. Przykładowo, w gminie A władzę wykonawczą i uchwałodawczo-kontrolną pełni komitet wyborczy X, który także rządzi w powiecie i w zbliżających wyborach chce zachować swoje wpływy. Do kandydowania w tego typu sytuacjach nakłaniani zostają np. kierownicy jednostek organizacyjnych gmin – do powiatów i powiatów – do gmin, bo po pierwsze gwarantują pewną liczbę głosów, niekoniecznie będzie ich stać na zwycięstwo, ale nie o to często chodzi w ordynacji proporcjonalnej, a po drugie gdy już zostaną wybrani ich uległość wobec rządzących będzie wysoka, bo przecież wkrótce mogą być np. konkursy na kierowników jednostek organizacyjnych. Tego typu praktyki wyeliminować mogłaby większościowa ordynacja w wyborach do rad powiatów.

W obecnym położeniu prawnym starosta jest często zakładnikiem radnych, w skali *micro* tworzą się swoiste sieci powiązań, a o uczciwości zatrudnienia i działalności samorządów czasem można w tej sytuacji zapomnieć. Większość ustawowa 3/5 radnych w powiecie (art. 31)³⁶, jak i w województwie (art. 37)³⁷, potrzebna w trakcie kadencji do odwołania starosty, marszałka i zarządów, nie wydaje się być optymalna. Przy okazji ostatnich wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego uwidocznił się w sposób szczególny partykularyzm polityczny w prawie wyborczym. Na niewiele ponad dwa miesiące przed wyborami, tj. 4 września 2006 r.³⁸ posłowie zdecydowali się zmienić ordynację wyborczą wprowadzając tzw. bloki, które do tej pory w wyborach na tym szczeblu nie obowiązywały.

Co ważne TK postanowieniem z 4 października 2006 r.³⁹ stwierdził, że nie ma mocy prawnej wstrzymywania biegu zdarzeń związanych z kalendarzem wyborczym, w przypadku zaskarżenia przepisów ordynacji wyborczej, na podstawie przepisów o „zabezpieczeniu powództwa”, na podstawie kodeksu postępowania cywilnego, które to zgodnie z ustawą o Trybunale mają być stosowane w przypadkach nieuregulowanych we wspomnianej ustawie. Daje to na pewno jeden atut więcej do rąk zwolenników prawa uchwalanego w interesie partyjnym, gdyż nie muszą się obawiać, że ich propozycje będą musiały opóźniać wybory bądź też komplikować przestrzeganie terminów zawartych w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów.

W ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw ustawodawca przyjął zasadę stałych okręgów wyborczych i zabronił dokonywania zmian w ich strukturze w ciągu trzech miesięcy przed upływem kadencji. Co ważne zakaz tej treści nie obowiązuje w przypadku zmiany sposobu liczenia głosów. Wyrok TK z 3 listopada 2006 r.⁴⁰ dotyczący ordynacji samorządowej uznał jej przepisy za zgodne z Konstytucją, nie przychylając się do wniosku grupy posłów, którzy zakwestionowali

³⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592).

³⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590).

³⁸ Ustawa z dnia 6 września 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 159 poz. 1127).

³⁹ Postanowienie TK z 4 października 2006 r., K. 31/06, ZU 2996, nr 9A, poz. 135.

⁴⁰ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K. 31/06, ZU 2006, nr 10A, poz. 147.

zarówno sposób uchwalania ordynacji, jak i metodę przeliczania głosów, w której po pierwsze w przypadku „bloków” głosy przechodziły z list, które nie znalazły się w danym powiecie czy sejmiku na inne, a po drugie w ramach bloków przy przeliczaniu głosów na mandaty obowiązywała metoda d'Hondta, a przy podziale mandatów między poszczególnymi listami wewnątrz bloków stosowano metodą St. Lague'a. Trybunał Konstytucyjny podkreślił w wyroku, że sztuką prawa wyborczego winno być pogodzenie proporcjonalnego charakteru organu przedstawicielskiego ze zdolnością do wyłonienia organu wykonawczego i sprawnego podejmowania decyzji przez tenże przy pomocy rady gminy, powiatu czy też sejmiku województwa. Należy w tym punkcie zwrócić uwagę na dodatkową presję wywieraną na TK przy rozpatrywaniu tego typu spraw, gdy do wyborów pozostaje niewiele ponad tydzień, a każde orzeczenie negatywne w stosunku do uchwalonej zmiany ordynacji wyborczej ponosiłoby za sobą nakłady nieprzewidziane w ustawie budżetowej, a w takich przypadkach konieczna jest na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji RP konsultacja z Radą Ministrów w zakresie ustalenia terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu.

Podsumowanie

Problem zasady demokratycznego państwa prawnego w kontekście prawa wyborczego (a przede wszystkim sposobu przeliczania głosów na mandaty) nasuwa kilka ważnych wniosków.

Po pierwsze należy stwierdzić, iż twórcy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. nie-należycie zagwarantowali w jej tekście ochronę procesu tworzenia prawa wyborczego przed partyjnym partykularyzmem (dotyczy to wszystkich szczebli). Brak jest terminów, których nie wolno byłoby naruszyć ustawodawcy w przypadku uchwalania zmian ordynacji, nie występuje również specjalna procedura przyjmowania takich zmian, co nie utrudnia działań chcących zmienić prawo wyborcze większości, wreszcie, choć to już może uwaga nieco surowa, w samej treści ordynacji wyborczej także brak jest tego typu przepisów. Pozostałe zasady prawa wyborczego zawarte w ustawie zasadniczej są realizowane w sposób dobry, a wyniki wyborów spotykają się z powszechnym uznaniem, choć wybiegając w przyszłość należy poważnie rozważyć możliwość alternatywnych form głosowania.

Po drugie brak jest odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego zmian w prawie wyborczym tuż przed wyborami, które mogłoby zaradzić temu procederowi bądź też w znaczący sposób go ograniczyć. Dobrym przykładem tego typu wyrokowania jest sprawa nakładania nowych podatków w trakcie roku podatkowego i jej zakaz wywodzący się z naruszenia zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa⁴¹.

Wreszcie po trzecie, by zmienić obecny stan prawny i faktyczny potrzeba przede wszystkim dobrej woli i poczucia odpowiedzialności za kraj ze strony polityków. Frekwencja wyborcza do wszystkich organów, które wybierane są w wyborach powszechnych, jest zaskakująco niska, co oczywiście nie służy zaufaniu obywateli do państwa. W tej kwestii jednak nie powinniśmy być zbyt dużymi optymistami. Partiom poli-

⁴¹ Wyrok TK z 12 grudnia 1999 r., K. 19/99, OTK ZU 1999, nr 7 (29), s. 844 i wyrok TK z 12 stycznia 1995 r., K. 12/94, OTK 1995, cz. I, poz. 2.

tycznym niemal z zasady przestaje obecnie zależeć na wysokiej frekwencji wyborczej, a najważniejsze staje się tzw. zdyscyplinowanie i utrzymanie elektoratu, a zmiany w prawie wyborczym jeszcze przez długie lata będą zależne od interesu politycznego, a nie publicznego. Sytuację tę może zmienić tylko ponadpartyjny kompromis w imię rozwoju demokracji w Rzeczypospolitej, o osiągnięcie którego będzie zapewne bardzo trudno. Dla ludzi z pasją i obywatelskim zacięciem pozostaje inicjatywa ustawodawcza obywateli w ramach zmiany ordynacji wyborczej, bo już w zakresie zmiany Konstytucji takiej możliwości prawo nie przewiduje.